Current Issue Review 91-2E

FISCAL POLICY IN CANADA: THE CHANGING ROLE OF THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS

Marion G. Wrobel
Senior Analyst

18 January 1991
Revised 18 July 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-91-2-1991-07E

ISBN 0-660-14508-1

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FISCAL POLICY IN CANADA:
THE CHANGING ROLE OF THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENT

ISSUE DEFINITION

Economic policy is increasingly being conducted by provincial governments. While monetary policy is exclusively in the federal domain, fiscal policy is a shared responsibility. Attention tends to be focused on federal taxes, spending and deficits, but those of the provinces are in aggregate just as important. In addition, the federal government supplies a significant amount of the financial resources of the provincial governments ($ 25,500 million in fiscal year 1990, or 19% of total provincial government revenues), and in the latest budgets has attempted to control its own spending by limiting such transfers.

This paper examines some of the prominent trends in provincial and federal fiscal policy since 1975 in order to provide a background against which total fiscal policy and future federal budgets can be evaluated. This is a companion piece to three Current Issue Reviews dealing with federal fiscal policy: CIRs No. 87-2, *(Federal Spending)*, 88-7 *(Federal Deficit)*, and 90-3 *(Federal Revenues)*.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Revenues

Figures 1 and 2 portray recent developments with respect to government revenues. In 1975, provincial revenues were only slightly less than their federal counterpart. In the last half of the 1970s, federal

92-05937/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

revenues essentially stagnated, raising the ratio of provincial to federal revenues from 0.99:1 in 1975 to 1.35:1 in 1980 (see the barchart in Figure 1). Over the next two years, federal income grew rapidly, dropping the ratio to 1.20:1 in 1984. The provincial share of total revenues again reached its pinnacle in 1984 as a result of slow federal revenue growth. It has since declined and is today about 19% higher than federal revenues.

An examination of the major tax categories -- the corporate income tax (CIT), sales and excise taxes (SET), and the personal income tax (PIT) -- reveals the sources of these overall trends. In all three cases the provinces have increased their share of tax revenues (see Figure 2). The ratio of provincial to federal CIT receipts increased from 0.4:1 in 1975 to 0.52:1 in 1990. Similarly, the ratio of provincial to federal sales tax receipts rose from 0.8:1 in 1975 to over 0.9:1 in 1990. The equivalent ratio for the PIT, a much more important tax, increased from 0.48:1 in 1975 to 0.65:1 in 1990. In fact, the provincial share of the PIT increased dramatically from 1975 to 1979, when it was 75% of the federal share. It declined steadily after that, although the decline has been reversed since 1988.

This dramatic change in relative PIT shares from 1975 to 1979 was intentional. Under the Established Programs Financing Agreements, newly negotiated at that time between the Government of Canada and the provinces, the federal government made tax room available to the province. As a result, provincial tax rates rose substantially. These increases were 27% in Manitoba, 28% in Nova Scotia, 38% in Prince Edward Island, 44% in Ontario, and 48% in Alberta.

Through most of the 1980s, the provincial share of the PIT declined. The recent reversal of this trend may be due to provincial government responses to the federal government's income tax reform, which has reduced the reliance on the personal income tax. Several provinces (Prince Edward Island, New Brunswick, Saskatchewan and, most notably, Ontario) have used this opportunity to increase their rates and to add surtaxes.

Provincial governments have traditionally occupied a large part of the sales tax field, defined here to include retail sales taxes,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

motive fuel taxes and other sales taxes at the provincial level, as well as sales and excise taxes at the federal level. Only in 1979 did the ratio of provincial to federal sales tax receipts dip below 0.8:1 and for several years in the early 1980s, this ratio exceeded 1:1.

From 1979 to 1983, the provincial share of taxes rose. This was due primarily to a drop in the general Federal Sales Tax (FST) from 12% to 9%, while at the same time a number of provinces increased their retail sales tax rates. For example, from 1976 to 1983, the retail sales tax was increased by two percentage points in each of the Atlantic provinces and by one point in Quebec and Manitoba. After 1984, the federal share of taxes increased as the government returned the general Federal Sales Tax rate to 12% and increased the FST rate on building materials from 5% to 8%.

The introduction of the federal Goods and Services Tax (GST) in 1991 will increase the federal share of consumption taxes, all other things being equal. There are two major reasons for this. First, the GST is meant to be revenue-neutral with respect to a Federal Sales Tax of 13.5%, not the 12% that existed in the first half of 1989. Second, the GST is to be revenue-neutral in net terms, not gross terms. Since the tax will finance an expanded system of refundable tax credits, larger gross revenues should be expected.

B. Expenditures

1. Total Spending

In aggregate, the federal government spends only slightly more than the provinces. In 1975, both levels of government were spending about $30,000 million, while today the federal government spends just over $140,000 million and the provinces just under that amount.

Through the last half of the 1970s, the provincial share of total government spending was increasing steadily. This trend has now been halted and even reversed somewhat, although the provincial share today is still larger than it was in 1975.

A large part of federal spending is simply transferred to the provinces. By examining what is called "own" spending, defined as total spending less transfers to other levels of government, the picture

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

changes somewhat. The provincial share of "own" spending grew in the last half of the 1970s, peaking in 1980 at about 30% more than the federal share. It declined steadily until 1985, when it jumped significantly and has since then stayed fairly steadily at 17%-20% above federal spending. This is just slightly higher than in 1975.

2. Program Spending vs. Debt Service Charges:

The federal government has implemented a policy of reducing program spending substantially. Figure 3, which presents a comparison of "own" program spending, indicates that this policy has achieved some measure of success. An examination of total program spending (i.e. including transfers to other levels of government) would produce a similar pattern over time. It shows three distinct trends. In the last half of the 1970s, the provincial share of own program spending rose dramatically. This trend was reversed, although not completely, in the first half of the 1980s as the federal government moved to regain its share. After 1985, the growth of federal program spending declined and the provincial share of program spending is today about 50% higher than the federal share.

The real difference between federal and provincial government spending is revealed in debt service charges (see Figure 4). Even though the interest rate faced by provincial governments tends to be higher than that faced by the federal government -- over the past two years provincial long-term bonds have had yields 50 to 70 basis points higher than comparable federal long-term bonds, according to Bank of Canada statistics -- provincial debt service charges are substantially lower. This indicates a much lower stock of debt held by the provincial government sector, the result of smaller past deficits.

From 1975 to 1982, the provincial share of total debt service charges fell dramatically. In 1975 the ratio of provincial to federal debt servicing was about 0.55:1. By 1982 this ratio had declined to about 0.42:1. The provincial share rose through most of the '80s but subsequently fell sharply from 1988 to 1990.

The explanation for this pattern can be found in Figure 5, which looks at annual deficits. From 1975 to 1982, the ratio of provincial deficits to federal deficits averaged 0.035:1. The federal government was

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

accumulating debt much more rapidly than the provinces, contributing to relatively higher debt servicing costs. From 1983 to 1987, the ratio of provincial deficits to the federal deficit averaged more than 0.20:1. While this was still a low ratio, it was substantially higher than that experienced in the 1970s and contributed to the rising provincial share of debt service charges. After 1987, however, provincial deficits and the ratio of provincial to federal deficits, fell significantly, contributing to a decline in the provincial share of debt service charges.

During these last two years, interest rates have increased significantly, especially for financial paper with short terms to maturity. The federal government has for a number of years now been moving to a greater reliance on short-term securities, especially Treasury Bills, since these typically yield less than long-term bonds. The irony of this policy in the past two years is that it has increased federal borrowing costs because short-term paper has a substantially higher yield than long-term paper. In addition, the use of short-term instruments and high annual deficits meant that the federal government was very susceptible to the increases in interest rates that occurred in 1989 to 1990.

C. Deficits

Like that of the federal government, the fiscal position of the provinces was impaired significantly by the recession of the early 1980s. The deficit of both levels of government ballooned after 1982. But whereas the deficits of provincial governments started to decline immediately after 1983, the federal deficit continued to grow until 1985. And whereas the federal decline has been relatively small, the provincial decline has been more dramatic. The federal deficit today is 80% of what it was in 1985, when it peaked, and 110% of what it was in 1983, when the recession ended. Total provincial government deficits are today 17% of the peak level reached in 1987 and 26% of the level reached in 1983.

The provincial government sector has in the past been more apt than the federal government to balance its budgets in aggregate. Although the decade of the 1980s has also been characterized by high

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

deficits in the provinces, governments there have been better able than the federal government to restore some sense of fiscal prudence.

The aggregate decline in provincial deficits has not been without its reverses. The total of these deficits increased in 1986 and 1987, due mainly to a dramatic increase in the deficits of the four western provinces, which in 1985 had been essentially balancing their budgets, yet by 1987 were running deficits totalling over $6,200 million. The reason for this is clear. Natural resource prices declined substantially in these years and the real value of output fell by 5% in 1986 and did not grow in 1987.

This cyclical explanation for deficit changes in the western provinces does not apply to Ontario. From 1983 to 1989, real growth averaged 6.2% per annum, which is exceptionally high by any standard. Yet, not only was the decline in the deficit slow over this period, in 1986 the deficit actually doubled from the previous year. In Quebec the deficit pattern varied only slightly from that of Ontario, even though real growth, at an average of only 4.7% per annum, while very good, was 1.5 percentage points less than in Ontario.

In the last half of the 1970s, when the federal deficit increased substantially, from $2,000 million in 1975 to $11,500 million in 1980, provincial governments' deficits were actually declining. Over the entire period, the provinces came close to balancing their books in aggregate. They added only $1,400 million to their total debt while the federal government added $48,500 million to its stock of debt.

During the latter part of the 1970s, the western provinces ran surpluses consistent with their strong natural resource-based economies. The Atlantic provinces ran steady deficits, small in nominal terms but fairly substantial when compared to the size of their economies. Ontario ran a deficit every year between $1,000 and $2,000 million. The fiscal position of the western provinces appears to be by far the most sensitive to changes in the economic climate.

One reason that the provinces have been so much more able than the federal government to control their deficits in recent years is that they were more able to avoid deficits in the past. Consequently they

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

spend on average only $1 of every $8 of revenue on interest charges while federal government spends more than $1 out of every $3 of revenue.

A recent study by the C.D. Howe Institute has criticized the fiscal stance of many provinces, especially the poorer ones which are burdened by very high debt to GDP ratios. The study also criticized provincial governments for failing to use the strong economic performance of the mid to late 1980s to improve their fiscal positions.

D. Federal Transfers to the Provinces

The 1990 and 1991 federal budgets have restricted the amount of cash transfers that the federal government provides to the provinces. In 1990, the federal government announced a two-year freeze on per capita Established Programs Financing transfers to the provinces; the 1991 budget extended this freeze for three years. Canada Assistance Plan payments to non-equalization receiving provinces are to be limited to 5% annual growth for the next five years. These measures will reduce cash transfers by over $5,000 million in five years, even though such federal transfers will continue to grow at rates in excess of the growth of federal program spending.

The provinces can respond to these federal initiatives by reducing spending or increasing taxes. The provinces have already been growing accustomed to a decreasing reliance on federal cash transfers, which accounted for 23% of provincial revenues in 1975 but for only 19% of revenues in 1989. More and more, the provinces have been using their own tax measures to raise revenue. If the alternative to these budgetary measures is continued levels of cash transfers coupled with higher federal taxes, a provincial tax increase is equivalent to a conversion of cash transfers into tax transfers. This is consistent with developments in the past.

E. Budgets in 1991

All ten provinces tabled budgets in the spring of this year. Many of these budgets were consistent with the 1991 federal budget

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in the sense that they were characterized by restraint in spending and a reluctance to increase income or sales taxes. Despite this restraint in spending, budgetary deficits generally increased, with only a few exceptions.

The most dramatic of the exceptions was found in the Ontario budget. In Ontario, spending is expected to increase by 27% over a two-year period, at the same time as the fiscal position is moving from a $90 million surplus to a $9,726 million deficit.

The Quebec budget predicted a substantial increase in the deficit of that province, although not nearly as dramatic as the increase in Ontario's. In 1992 the Quebec deficit is expected to equal 2.1% of provincial GDP at factor cost, compared to 3.44% in Ontario. The Quebec budget is also going against the trend by imposing a substantial increase in sales taxes next year when its retail sales tax becomes fully harmonized with the federal GST. At that time, the rate was to have been lowered by one percentage point to compensate for the full taxation of services which is to be implemented then.

The Nova Scotia budget also contains a unique element. It proposed to increase the provincial personal income tax from 57% to 59.5% of basic federal tax. This 4.4% increase in provincial tax is substantially higher than any increase imposed by other provinces, which have instead usually increased their surtax or corporate tax rates.

PARLIAMENTARY ACTION

Fiscal policy at both levels of government is usually set at budget time and given legislative authority through the Parliament of Canada or the legislatures of the various provinces. The basic framework for federal transfers to the provinces can be found in a number of federal pieces of legislation. These include: the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977;* the *Federal Provincial Fiscal Arrangements and Federal PostSecondary Education and Health Contributions Act, 1977,* (actually passed in 1983); the *Canada Health Act;* the *Canada Assistance Plan.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGY

1975 - The government of Alberta ran a surplus of $39 million, in addition to the $646 million paid into the recently established Heritage Savings Trust Fund.

- A new federal-provincial agreement on Established Programs Financing made extensive use of tax transfers. Provincial governments increased their personal income tax rates substantially.

1977 - The Newfoundland budget established the provincial PIT rate at 58% of basic federal tax, a level significantly higher than in any other province.

1981 - The Nova Scotia budget forecast a deficit more than twice as large as the previous year's and equal to 20% of projected revenue.

1982 - The Newfoundland budget set the retail sales tax at 12%, significantly higher than in any other province.

- The Quebec deficit reached $3,000 million for the first time, an amount which was exceeded in every year until 1987.

- The Ontario government extended the base upon which the retail sales tax was applied, resulting in a substantial increase in revenues.

- The budget of the government of Saskatchewan forecast a deficit, the first since 1977.

1987 - The government of Alberta forecast a deficit of $2,100 million, despite the fact that resource revenues were used as budgetary revenues and not placed in the Heritage Fund.

- The Saskatchewan budget noted that the deficit, previously forecast to be $389 million, would in fact be $1,235 million. That budget called for the elimination of 2,000 civil service positions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1988 - Stage I of tax reform was implemented. It generally lowered tax rates for personal and corporate income, while broadening the base of taxable income. Some provinces used this opportunity to increase their own rates of tax. Prince Edward Island increased its PIT rate to 57% from 55%, and levied a 10% surtax.

- The province of Quebec announced a generous child subsidy plan which would pay as much as $3,000 per child to larger families.

April 1989 - The federal budget limited the growth in per capita Established Programs Financing to the rate of growth of GNP, less three percentage points.

February 1990 - The federal budget contained an expenditure control plan which limited transfers to the provinces. Established Programs Financing payments for fiscal years 1991 and 1992 were limited to their 1990 per capita levels. For the same years, Canada Assistance Program payments to Ontario, Alberta and British Columbia were limited to a 5% annual growth rate.

January 1991 - The Goods and Services Tax was implemented as originally planned. The retail sales tax in the province of Quebec, applying to goods only, was integrated with the GST. Services were to be added to the Quebec base in 1992.

February 1991 - The government of Saskatchewan agreed to harmonize its retail sales tax with the federal GST.

SELECTED REFERENCES

Bank of Canada Review. Ottawa, various issues.

Canada, Department of Finance. *The Budget*. Tabled in the House of Commons by the Honourable Michael H. Wilson, Minister of Finance, Ottawa, 20 February 1990.

Canadian Tax Foundation. *Provincial and Municipal Finances*. Toronto, 1990.

Canadian Tax Foundation. *The National Finances*. Toronto, 1990.

Horry I.D. and M.A. Walker. *Government Spending Facts*. The Fraser Institute, Vancouver, 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ip, Irene K. *Big Spenders - A Survey of Provincial Government Finances in Canada*. Policy Study 15, C.D. Howe Institute, Toronto, June 1991.

Perry, J. H. *A Fiscal History of Canada. The Postwar Years*. Canadian Tax Paper No. 85. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1989.

Perry, J.H. *Taxation in Canada*. Fifth Edition. Canadian Tax Paper No. 89. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1990.

Statistics Canada. *Provincial Government Finance*. Cat. No. 68207. Annual, Ottawa, various issues.

Bulletin d'actualité 91-2F

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE AU CANADA: L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX

Marion G. Wrobel
Analyste principal

Le 18 janvier 1991
Révisé le 18 juillet 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-1-91-2-1991-07F

ISBN 0-660-93758-1

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE AU CANADA: L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX

DÉFINITION DU SUJET

La politique économique est de plus en plus déterminée par les gouvernements provinciaux. Si la politique monétaire est de compétence exclusivement fédérale, la politique budgétaire, elle, est de compétence partagée. Les impôts, dépenses et déficits fédéraux attirent toute l'attention, mais ceux des provinces, lorsqu'on les additionne, sont tout aussi importants. De plus, le gouvernement fédéral fournit aux gouvernements provinciaux une part importante de leurs ressources financières (25,5 milliards de dollars, ou 19 p. 100 des recettes provinciales totales, pour l'exercice 1990), et dans ses derniers budgets, il a tenté de contrôler ses dépenses en limitant ces transferts.

Dans le présent bulletin, nous examinons certaines des tendances les plus remarquables de la politique budgétaire fédérale et de celles des provinces depuis 1975 afin de planter le décor permettant d'évaluer l'ensemble de la politique budgétaire et les futurs budgets fédéraux. Le bulletin fait suite à trois autres bulletins d'actualité portant sur la politique budgétaire fédérale, soit les bulletins nos 87-2 (Les dépenses fédérales), 88-7 (Le déficit fédéral) et 90-3 (Les recettes fédérales).

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les recettes

Les tableaux 1 et 2 décrivent l'évolution récente des recettes des gouvernements. En 1975, celles des gouvernements provinciaux étaient presque aussi élevées que celles du gouvernement fédéral. Au cours

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de la seconde moitié des années 70, les recettes fédérales se sont maintenues essentiellement au même niveau, et, en conséquence, le rapport entre les recettes des provinces et les recettes du gouvernement fédéral est passé de 0,99:1, en 1975, à 1,35:1, en 1980 (voir le graphique en colonnes du tableau 1). Au cours des deux années suivantes, les recettes fédérales ont augmenté rapidement, ramenant ce rapport à 1,20:1 en 1984. La même année, la part provinciale des recettes totales a de nouveau atteint un sommet en raison de la faible croissance des recettes fédérales. Depuis, elle a diminué et est maintenant supérieure à la part fédérale de quelque 19 p. 100.

Un examen des principaux types d'impôt et de taxe - l'impôt sur les sociétés, les taxes de vente et d'acise et l'impôt sur le revenu des particuliers - révèle l'origine de ces grandes tendances. Dans les trois cas, les provinces ont accru leur part des recettes fiscales (voir le tableau 2). Le rapport entre les recettes provinciales et fédérales tirées de l'impôt sur les sociétés est passé de 0,4:1, en 1975, à 0,52:1, en 1990. De même, le rapport entre les deux paliers au chapitre des taxes de vente, qui était de 0,8:1, en 1975, s'établissait à 0,9:1, en 1990. Pour ce qui est des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers, une assiette beaucoup plus importante, le rapport a progressé de 0,48:1, en 1975, à 0,65:1, en 1990. En fait, la part provinciale de ce type de recettes a connu une hausse marquée de 1975 à 1979, année où elle correspondait à 75 p. 100 de la part fédérale. Elle a glissé constamment par la suite, mais elle remonte depuis 1988.

La forte augmentation constatée de 1975 à 1979 dans le rapport entre les deux assiettes au chapitre de l'impôt sur le revenu des particuliers était voulue. En effet, en vertu des Arrangements sur le financement des programmes établis qu'il venait alors tout juste de conclure avec eux, le gouvernement fédéral a cédé une partie du champ fiscal aux gouvernements provinciaux, qui en ont profité pour majorer leurs propres taux d'imposition dans une mesure considérable, notamment de 27 p. 100 au Manitoba, de 28 p. 100 en Nouvelle-Écosse, de 38 p. 100 à l'Île-du-Prince-Édouard, de 44 p. 100 en Ontario et de 48 p. 100 en Alberta.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pendant la majeure partie des années 80, la part provinciale des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers a diminué. Le renversement récent de cette tendance est peut-être attribuable à la réaction des gouvernements provinciaux à la réforme fédérale de l'impôt sur le revenu, laquelle a allégé le fardeau des particuliers. Plusieurs provinces (l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan et, très singulièrement, l'Ontario) ont profité de l'occasion pour accroître leurs taux et imposer des surtaxes.

Les gouvernements provinciaux ont toujours occupé une grande partie du domaine des taxes de vente, qui inclut, aux fins du présent exposé, la taxe de vente au détail, les taxes sur les carburants et d'autres taxes provinciales de vente ainsi que les taxes fédérales de vente et d'accise. Le rapport entre les recettes provinciales et fédérales tirées des taxes de vente n'est tombé à moins de 0,8:1 qu'en 1979, et il a été supérieur à 1:1 pendant plusieurs années, au début de la décennie 1980.

De 1979 à 1983, la part provinciale des taxes a augmenté, en raison, surtout, d'une chute de 12 à 9 p. 100 du taux général de la taxe de vente fédérale (TVF) qui a coïncidé avec une hausse du taux de la taxe de vente au détail dans plusieurs provinces. Ainsi, de 1976 à 1983, cette dernière taxe a augmenté de deux points de pourcentage dans les quatre provinces de l'Atlantique, et d'un point au Québec et au Manitoba. Après 1984, la part du gouvernement fédéral a augmenté lorsque celui-ci a ramené le taux général de la TVF à 12 p. 100 et qu'il a porté de 5 à 8 p. 100 celui de la TVF perçue sur les matériaux de construction.

L'application de la taxe fédérale sur les produits et services (TPS), en 1991, accroîtra la part fédérale des taxes à la consommation, toutes étant choses égales par ailleurs. Il y a deux grandes raisons à cela. Premièrement, la TPS est censée ne pas rapporter plus de recettes fiscales que la TVF de 13,5 p. 100 (et non celle de 12 p. 100 en vigueur au cours du premier semestre de 1989). Deuxièmement, elle est censée être neutre en termes nets, et non en termes bruts. Comme elle servira à financer un système élaboré de crédits d'impôt remboursables, elle devrait rapporter des recettes brutes plus élevées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Les dépenses

1. Les dépenses totales

En tout, le gouvernement fédéral dépense à peine plus que l'ensemble des provinces. En 1975, chaque palier dépensait environ 30 milliards de dollars, alors qu'aujourd'hui, le gouvernement fédéral dépense légèrement plus de 140 milliards et les provinces, légèrement moins.

Au cours de la première moitié des années 70, la part provinciale des dépenses gouvernementales totales a connu une progression régulière. Cette montée s'est maintenant arrêtée, et elle a même été suivie d'un certain recul, même si la part des provinces est encore supérieure à ce qu'elle était en 1975.

S'il en est ainsi, c'est simplement que le gouvernement fédéral a transféré aux provinces une grande partie de ses dépenses. Lorsqu'on examine ce qu'il est convenu d'appeler les dépenses "propres", c'est-à-dire les dépenses totales moins les transferts aux autres paliers des pouvoirs publics, l'image globale change quelque peu. Au cours de la dernière moitié des années 70, la part provinciale des dépenses "propres" a augmenté, pour dépasser celle du gouvernement fédéral d'environ 30 p. 100 en 1980. Puis, elle a diminué régulièrement jusqu'en 1985, année où elle a fait un bond considérable, et elle est depuis de 17 à 20 p. 100 plus élevée que la part fédérale, soit légèrement au-dessus du niveau de 1975.

2. Le financement des programmes et le service de la dette

Le gouvernement fédéral a adopté pour politique de réduire considérablement les dépenses affectées au financement des programmes. Le tableau 3, qui compare les dépenses "propres" que les gouvernements des deux paliers consacrent aux programmes, indique qu'il y est parvenu jusqu'à un certain point. On constaterait une courbe semblable en analysant les dépenses totales affectées aux programmes (c'est-à-dire en tenant compte des transferts aux gouvernements des autres paliers) au fil des années. Au cours de la dernière moitié des années 70, la part provinciale des dépenses "propres" affectées aux programmes a fortement augmenté. Cette tendance s'est partiellement renversée au cours de la première moitié des années 80, lorsque le gouvernement fédéral a décidé de récupérer sa part. Après

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1985, les dépenses fédérales à ce chapitre ont de nouveau augmenté, mais dans une plus faible mesure, et aujourd'hui, celles des provinces sont, *grosso modo*, moitié plus élevées que celles du fédéral.

C'est au chapitre des sommes affectées au service de la dette qu'il y a un écart vraiment marqué entre les gouvernements fédéral et provinciaux (voir le tableau 4). Or, bien que ces derniers doivent habituellement emprunter à des taux d'intérêt plus élevés que le gouvernement fédéral - ces deux dernières années, selon des statistiques de la Banque du Canada, les taux de rendement des obligations à long terme des provinces ont été supérieurs de 50 à 70 points de base à celui des obligations fédérales de même type - les sommes qu'ils affectent au service de la dette sont beaucoup plus faibles. Cela signifie qu'ils doivent acquitter un principal beaucoup moins élevé que le gouvernement fédéral, en raison de déficits antérieurs moins considérables.

De 1975 à 1982, la part provinciale des frais total du service de la dette a chuté. En 1975, le rapport entre les dépenses provinciales et fédérales à ce titre était de 0,55:1. En 1982, il était tombé à environ 0,42:1. Après avoir augmenté de 1980 à 1987, la part provinciale s'est mise à baisser rapidement de 1988 à 1990.

Le tableau 5, qui porte sur les déficits annuels, fournit l'explication de ce phénomène. De 1975 à 1982, le rapport moyen entre les déficits provinciaux et le déficit fédéral était de 0,035:1. En effet, le gouvernement fédéral accumulait les dettes beaucoup plus rapidement que les provinces, ce qui lui a valu des frais de service de la dette relativement plus lourds. De 1983 à 1987, le rapport moyen était de plus de 0,20:1. Il était certes encore assez bas, mais il était beaucoup plus élevé qu'au cours des années 70, et il a contribué à la hausse de la part provinciale des dépenses à ce chapitre. Après 1987, cependant, les déficits provinciaux et le rapport entre eux et ceux du gouvernement fédéral sont tombés abruptement, ce qui a fait baisser la part provinciale des frais de service de la dette.

Ce deux dernières années, les taux d'intérêt ont augmenté considérablement, surtout sur les papiers financiers à court terme. Depuis un certain nombre d'années maintenant, le gouvernement fédéral a de plus en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plus recours aux titres à court terme, surtout aux bons du Trésor, dont le rendement est toujours inférieur à celui des obligations à long terme. Ce qui est paradoxal, c'est que ces deux dernières années, cette façon de faire a accru ses frais d'emprunt, les papiers à brève échéance ayant un rendement sensiblement plus élevé que les papiers à long terme. En outre, comme il utilisait des effets à court terme tout en accusant des déficits annuels élevés, les augmentations de taux d'intérêt survenues en 1989 et 1990 l'ont particulièrement frappé.

C. Les déficits

La récession du début des années 80 a considérablement aggravé la situation budgétaire des gouvernements tant fédéral que provinciaux. Après 1982, les déficits accusés aux deux paliers ont pris des proportions énormes. Mais alors que ceux des provinces se sont mis à diminuer tout de suite après 1983, celui du gouvernement fédéral a continué de prendre de l'ampleur jusqu'en 1985, et lorsqu'il est redescendu, la baisse a été beaucoup plus faible que dans les provinces. Aujourd'hui, le déficit fédéral n'est plus que de 80 p. 100 de ce qu'il était en 1985, lorsqu'il a atteint son sommet, mais il est de 110 p. 100 de ce qu'il était en 1983, à la fin de la récession. En comparaison, indiquons que le déficit de l'ensemble des provinces est aujourd'hui de 17 p. 100 de son niveau le plus élevé, atteint en 1987, et de 26 p. 100 de ce qu'il était en 1983.

Par le passé, les gouvernements provinciaux ont, dans l'ensemble, mieux réussi que le gouvernement fédéral à équilibrer leurs budgets. Ils ont certes accusé des déficits élevés pendant toute la décennie 1980, mais ils ont fait preuve de plus de prévoyance budgétaire que le gouvernement fédéral.

Le recul global des déficits provinciaux ne s'est cependant pas fait sans inconvénients. Dans l'ensemble, ils ont augmenté en 1986 et 1987, en raison surtout de la forte progression des déficits des quatre provinces de l'Ouest. En effet, après avoir, pour l'essentiel, équilibré leurs budgets en 1985, ces provinces avaient un déficit cumulatif de plus de 6,2 milliards de dollars en 1987. Cela s'explique aisément: entre ces

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

deux années, les prix des ressources naturelles ont considérablement chuté, et la valeur réelle de la production a tombé de 5 p. 100 en 1986, et n'a pas remonté en 1987.

Cette explication cyclique des fluctuations des déficits des provinces de l'Ouest ne vaut pas pour l'Ontario. De 1983 à 1989, cette province a connu une croissance réelle annuelle moyenne de 6,2 p. 100, un taux exceptionnellement élevé, quel que soit le critère utilisé. Pourtant, non seulement son déficit a-t-il diminué lentement au cours de cette période, mais en 1986, il a été deux fois plus élevé que l'année précédente. Au Québec, la courbe des déficits a varié légèrement par rapport à celle de l'Ontario, même si son taux annuel moyen de croissance réelle de 4,7 p. 100 seulement, tout en étant très bon, était de 1,5 point de pourcentage inférieur à celui de l'Ontario.

Au cours de la seconde moitié des années 70, alors que le déficit fédéral augmentait fortement d'année en année, passant de 2 milliards de dollars en 1975 à 11,5 milliards en 1980, ceux des provinces ont diminué. Au cours de ces cinq années, les gouvernements provinciaux sont presque arrivés, dans l'ensemble, à équilibrer leurs livres, n'ajoutant que 1,4 milliard de dollars à leur dette totale, alors que dans le même temps, le gouvernement fédéral accroissait la sienne de 48,5 milliards.

Pendant ce temps, les provinces de l'Ouest accusaient les excédents que la force de leur économie, basée sur l'exploitation des ressources naturelles, permettait de prévoir. Les provinces de l'Atlantique, quant à elles, alignaient des déficits assez modestes en termes absolus, mais assez importants au regard de la taille de leurs économies respectives. L'Ontario accusait chaque année un déficit de 1 à 2 milliards. La situation budgétaire des provinces de l'Ouest semble être de loin la plus sensible aux pertubations du climat économique.

Si les provinces ont à ce point mieux réussi à contrôler leurs déficits que le gouvernement fédéral ces dernières années, c'est notamment parce qu'elles les ont mieux évités par le passé. Il s'ensuit qu'en moyenne, elles ne consacrent qu'un huitième de leurs recettes au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

service de la dette, alors que le gouvernement fédéral doit en affecter plus du tiers à la même fin.

Dans une étude récente de l'Institut C.D. Howe, on critiquait la politique budgétaire de nombreuses provinces, en particulier celle des provinces les plus pauvres qui sont écrasées par de très lourdes dettes par rapport à leur PIB. Les auteurs de l'étude désapprouvaient également les gouvernements provinciaux qui n'ont pas profité du fort rendement économique de la deuxième moitié des années 80 pour améliorer leur situation financière.

D. Les transferts fédéraux aux provinces

Les budgets fédéraux de 1990 et 1991 ont restreint le montant des transferts pécuniaires que le gouvernement fédéral accorde aux provinces. En 1990, le gouvernement fédéral a annoncé un gel de deux ans des transferts individuels aux provinces dans le cadre du financement des programmes établis; le budget de 1991 a porté ce gel à trois ans. Les paiements versés conformément au Régime d'assistance publique du Canada aux provinces qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation pourront augmenter seulement de 5 p. 100 au cours des cinq prochaines années. Le gouvernement fédéral diminuera ainsi le montant des transferts pécuniaires de plus de 5 millions de dollars sur cinq ans, même si de tels transferts continueront à augmenter à des taux supérieurs à la croissance des dépenses fédérales affectées au financement des programmes.

Les provinces peuvent réagir à ces initiatives fédérales en réduisant leurs dépenses ou en augmentant leurs impôts. Elles sont d'ailleurs déjà habituées à moins compter sur les transferts pécuniaires fédéraux, qui représentaient 23 p. 100 des recettes provinciales en 1987 mais seulement 19 p. 100 de leurs recettes en 1989. De plus en plus, les provinces font appel à leurs propres mesures fiscales pour augmenter leurs recettes. Si la solution de rechange à ces mesures budgétaires consiste à assurer un niveau constant de transferts pécuniaires, conjugués à des impôts fédéraux plus élevés, une augmentation de l'impôt provincial équivaudrait alors à convertir les transferts pécuniaires en transferts d'impôt, conformément à ce qui s'et produit par le passé.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. Les budgets des provinces en 1991

Les dix provinces ont toutes déposé un budget au printemps. Bon nombre de ces budgets étaient compatibles avec le budget fédéral de 1991, c'est-à-dire caractérisés par la compression des dépenses et une répugnance à hausser les impôts sur le revenu et les taxes de vente. Malgré cette tendance à restreindre les dépenses, les déficits budgétaires ont en général augmenté, à quelques rares exceptions près.

La plus remarquable de ces exceptions a été le budget de l'Ontario. On s'attend en effet à ce que les dépenses de cette province augmentent de 27 p. 100 au cours des deux prochaines années; l'Ontario, qui affichait un surplus de 90 millions de dollars, aura donc un déficit de 9 726 millions de dollars.

Le budget du Québec prévoyait une augmentation importante du déficit de cette province, qui sera néanmoins beaucoup moins importante que celle de l'Ontario. En 1992, le déficit du Québec devrait correspondre à 2,1 p. 100 du PIB provincial au coût des facteurs, comparativement à 3,44 p. 100 pour l'Ontario. Le budget du Québec ne suit pas la tendance puisqu'il prévoit pour l'an prochain une forte augmentation des taxes de vente, au moment où la taxe de vente au détail de la province sera en parfaite harmonie avec la TPS fédérale. La taux devait alors baisser d'un point pour compenser la pleine imposition des services.

Le budget de la Nouvelle-Écosse contenait aussi un élément particulier. On y proposait une hausse de l'impôt provincial sur le revenu qui fait passer ce dernier de 57 à 59,5 p. 100 de l'impôt fédéral de base. Cette augmentation de 4,4 p. 100 de l'impôt provincial est considérablement plus élevée que les augmentations proposées par les autres provinces, qui ont plutôt augmenté leur surtaxe ou le taux d'imposition des sociétés.

MESURES PARLEMENTAIRES

Les gouvernements des deux paliers établissent habituellement leurs politiques budgétaires lorsqu'ils présentent leurs budgets et que le Parlement du Canada et les législatures provinciales les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

approuvent. Le cadre fondamental dans lequel les transferts fédéraux aux provinces s'effectuent réside dans un certain nombre de lois fédérales, notamment la *Loi de 1977 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sur le financement des programmes établis*, la *Loi de 1977 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé* (adoptée en 1983), la *Loi canadienne sur la santé* et le *Régime d'assistance publique du Canada*.

CHRONOLOGIE

1975 - Le gouvernement de l'Alberta annonce un excédent budgétaire de 39 millions de dollars, sans compter les 646 millions déjà versés au Fonds du patrimoine de l'Alberta.

- Un nouvel arrangement fédéral-provincial sur le financement des programmes établis prévoit de nombreux transferts d'impôt. Les provinces haussent substantiellement leurs taux d'impôt sur le revenu des particuliers.

1977 - Dans son budget, Terre-Neuve établit le taux de l'impôt sur le revenu des particuliers à 58 p. 100 de l'impôt fédéral de base, un taux sensiblement supérieur à ceux des autres provinces.

1981 - Dans son budget, la Nouvelle-Écosse prévoit un déficit de plus du double de celui de l'année précédente et représentant 20 p. 100 des recettes prévues.

1982 - Dans son budget, Terre-Neuve établit le taux de la taxe de vente au détail à 12 p. 100, un taux sensiblement supérieur à ceux des autres provinces.

- Le déficit budgétaire du Québec atteint 3 milliards de dollars pour la première fois, un niveau qu'il dépassera par la suite chaque année, jusqu'en 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Le gouvernement de l'Ontario étend l'assiette d'application de sa taxe de vente au détail, ce qui augmente considérablement ses recettes fiscales.

- Dans son budget, la Saskatchewan annonce un déficit, le premier depuis 1977.

1987 - Le gouvernement de l'Alberta prévoit un déficit de 2,1 milliards de dollars, même si les recettes tirées de l'exploitation des ressources ont été utilisées comme recettes fiscales au lieu d'être versées au Fonds du patrimoine de la province.

- Le gouvernement de la Saskatchewan annonce que le déficit budgétaire prévu, d'abord établi à 389 millions de dollars, sera en fait de 1,235 milliard de dollars. Son budget prévoit la suppression de 2 000 postes dans la fonction publique de la province.

1988 - Entrée en vigueur de la phase I de la réforme fiscale, qui prévoit une baisse générale des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les sociétés et un élargissement de l'assiette des revenus imposables. Certaines provinces en profitent pour majorer leurs propres taux. L'Île-du-Prince-Édouard porte son taux d'impôt sur le revenu des particuliers de 55 à 57 p. 100 et prélève une surtaxe de 10 p. 100.

- Le gouvernement du Québec annonce un généreux régime de subventions pour les enfants dnas le cadre duquel les familles nombreuses toucherait jusqu'à 3 000 $ par enfant.

avril 1989 - Dans son budget, le gouvernement fédéral limite la croissance du financement par habitant des programmes établis au taux de croissance du PNB moins 3 points de pourcentage.

février 1990 - Le budget fédéral prévoit un plan de contrôle des dépenses limitant les transferts aux provinces. Il gèle, pour les exercices 1991 et 1992, les paiements au titre du financement des programmes établis à leur niveau par habitant de 1990. Il limite également le taux de croissance annuelle des transferts au titre du Régime d'assistance publique du Canada à 5 p. 100 pour l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

janvier 1991 - La taxe sur les produits et services entre en vigueur comme prévu. Le Québec intègre sa taxe de vente au détail à la TPS, mais sur les produits seulement. Il la percevra également sur les services en 1992.

février 1991 - Le gouvernement de la Saskatchewan accepte d'harmoniser sa taxe de vente au détail avec la TPS fédérale.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bureau canadien d'études fiscales. *Provincial and Municipal Finances.* Toronto, 1990.

Bureau canadien d'études fiscales. *The National Finances.* Toronto, 1990.

Canada, ministère des Finances. *Le budget.* Présenté à la Chambre des communes par l'honorable Michael H. Wilson, ministre des Finances, à Ottawa, le 20 février 1990.

Horry I.D. et M.A. Walker. *Government Spending Facts.* Vancouver, L'Institut Fraser, 1989.

Ip, Irene K. *Big Spenders - A Survey of Provincial Government Finances in Canada.* Policy Study 15, Toronto, Institut C.D. Howe, juin 1991.

Perry, J.H., *A Fiscal History of Canada. The Postwar Years.* Canadian Tax Paper No. 85. Toronto, Bureau canadien d'études fiscales, 1989.

Perry. J.H. *Taxation in Canada.* Cinquième édition. Canadian Tax Paper No. 89. Toronto, Bureau canadien d'études fiscales, 1990.

Revue de la Banque du Canada. Ottawa, divers numéros.

Statistique Canada. *Les finances publiques provinciales.* N° de catalogue 68207. Annuel, Ottawa, divers numéros.